

## **ПРОБЛЕМАТИКА ПРОЦЕДУРИ ПРИЙНЯТТЯ ПРАВОВИХ АКТІВ УПРАВЛІННЯ**

Рішення органів державної влади набирають юридичної сили внаслідок оформлення їх у вигляді правових актів управління. Фактично правовий акт управління становить юридичне вираження державно-управлінського рішення й виступає провідною формою реалізації повноважень органів влади. Адже в перебігу підготовки й видання подібних актів уповноважені суб'єкти вирішують ті чи інші (загальні або індивідуальні) питання управлінської діяльності, які перебувають у сфері їх відання.

Дослідження проблематики державно-управлінських рішень, а відповідно, і правових актів управління на сучасному етапі становлення державності України має отримати новий імпульс у зв'язку з суттєвими перетвореннями в економічній, політичній і соціальній царинах життєдіяльності суспільства. У змісті таких рішень знаходять своє відбиття різноманітні інс-

трументи управління суспільством – політика, право, мораль тощо, тому ефективність їх впливу на свідомість і поведінку членів суспільства значною мірою залежить від правильного поєднання в конкретних умовах політичних настанов з правовими нормами та іншими соціально значущими приписами [2, с. 284].

Підзаконні акти, в багато разів перевищуючи кількість законів, надають суспільному життю детальної правової регламентації. Висока значимість наукового опрацювання системи цих актів зумовлюється постійним зростанням їх кількості. Так, у 1997 р. їх було прийнято 8264, у 2000 р. – 11183, у 2003 р. – 16820, а за 2007 р. – 24078 підзаконних актів. За останні 10 років число прийнятих за кожен рік підзаконних актів зросла майже втричі, що дозволяє стверджувати довготривалість позитивної тенденції до зростання обсягу питань, що

ними регулюються.

За умов такої активності правотворчого процесу не викликає сумніву важливість наукового обґрунтування й законодавчого закріплення як засад побудови системи правових актів України, так і загальної процедури їх розробки й прийняття. У Росії, наприклад, процес упорядкування цієї системи розпочато, але на даний час ще не можна вести мову про остаточне вирішення проблеми.

Процес удосконалення системи органів виконавчої влади, що відбувається в Україні, дозволяє розраховувати й на зміни в системі підзаконних актів. У зв'язку із цим цілком очевидно є потреба в поглибленому науковому аналізі існуючої нормотворчої практики з метою її подальшого вдосконалення. Особливо важливою є проблема забезпечення єдності форми та змісту, що полягає в необхідності прийняття уніфікованих вимог до найменування акта, з одного боку, і предмета правового регулювання – з другого.

У сучасній науковій літературі вивченню проблематики нормативно-правових актів приділяється достатньо уваги. Ученими-правознавцями докладно досліджено порядок розробки й прийняття законодавчих актів як провідної форми права [Див.: 2; 4; 5-7; 10; 11]. Водночас питання

системи актів підзаконних порівняно із законодавчими висвітлені недостатньо повно. Майже не приділялося уваги й процесуальній розробці і прийняттю правових актів органами виконавчої влади. Саме процедурі їх видання як складовій частині правотворчого процесу і присвячена ця стаття. Її метою є з'ясування загальнотеоретичних засад правотворчості органів виконавчої влади, а також структури провадження з розробки й прийняття правових актів.

Безперечним вирішенням проблеми про систему підзаконних нормативних правових актів могло б стати прийняття Закону України «Про нормативно-правові акти», якого, незважаючи на тривале обговорення відповідних проектів, до цього часу так і не прийнято. Відсутність такого закону частково компенсується прийняттям інших актів, спрямованих на впорядкування правотворчості органів виконавчої влади, проте їх ефективність недостатня, тому що вони регулюють процесуальну сторону за браком матеріальної, тобто формулюються правотворчі процедури без опрацювання питань понятійного апарату.

Отже, з огляду на провідне місце, яке займають нормативні акти серед правових форм діяльності держави, не викликає сум-

ніву потреба в закріпленні на законодавчому рівні – шляхом прийняття відповідного закону – вимог, яким вони мають відповідати, а також основних процедур їх розробки, прийняття й реєстрації.

Однак перш ніж установлювати будь-які правила, треба спочатку визначитися з термінологією, яка буде використовуватись. Нормативно-правовий акт у теорії права визначається науковцями з деякими відмінностями, а чинне українське законодавство взагалі не закріплює на рівні закону його дефініцію. В результаті – в наявності ситуація, коли протягом тривалого часу вповноважені державні органи та їх посадовці, врегульовуючи за допомогою правових норм суспільні відносини, приймають тисячі таких актів, не маючи при цьому чіткого, встановленого на рівні закону тлумачення нормативно-правового акта.

Як бачимо, не викликає жодного сумніву нагальна необхідність прийняття такого законодавчого акта, який закріпив би одноманітне, обов'язкове для всіх суб'єктів нормотворчої діяльності визначення нормативно-правового акта та його суттєвих ознак, що на нашу думку, має важливе значення не лише для теорії права, а й для державного управління як повсякденної най-

важливішої діяльності органів виконавчої влади. Таке законодавче закріплення досліджуваного поняття має стати фундаментальною основою для подальшої розробки таких категорій, як «нормативно-правовий акт державного управління», «індивідуальний акт державного управління», а також для вдосконалення й належного правового забезпечення процедури прийняття таких актів, у тому числі й органами виконавчої влади.

У вітчизняній і зарубіжній науковій літературі проблемам правотворчості присвячено чимало досліджень. На думку одних правників, остання виступає як періодично оформлена процедура діяльності з формування й закріплення волі класу (народу) в правових актах щодо зміни, заміни чи скасування цих актів. Позиція інших полягає в широкому розумінні поняття «правотворчість», що спрямована на досягнення цілей суспільства, організаційно оформлену діяльність держави з виявлення потреб у нормативному правовому регулюванні суспільних відносин щодо створення відповідно до виявлених потреб нових правових форм, заміна і скасування існуючих [7, с. 16-20].

Ці погляди зберігаються в тих або інших варіантах і за сучасних умов. У новітніх науко-

вих працях нормотворчість охоплює весь процес створення правової норми, починаючи з виникнення ідеї про неї у зв'язку з виявленням потреби у правовій регламентації, прийняттям її й закінчуючи введенням у дію [10, с. 28].

Сьогодні питання процедури прийняття правових актів органами виконавчої влади, повторимося, залишається проблемним. З одного боку, чинне законодавство не містить такого законодавчого акта, який регламентував хоча б основні положення (процедури) правотворчого процесу, загальні для всієї системи цих органів, а з другого – останні доволі часто самостійно встановлюють для себе правила розробки й прийняття правових актів управління.

Так, Законом України «Про Кабінет Міністрів України» закріплюються лише найголовніші, вихідні положення правотворчої діяльності цього вищого органу, але в достатньому обсязі не регулюється її процедура. Натомість повноваження щодо такої регламентації надані саме цьому органу виконавчої влади, який і реалізував їх шляхом прийняття відповідного Регламенту Кабінету Міністрів України [9]. Так, його розд. 6 закріплює порядок діяльності з підготовки проектів актів Кабміну.

Подібними повноваженнями щодо самостійного регламентування процедури правотворчої діяльності наділені й інші органи виконавчої влади. Приміром, Фонд державного майна України власним наказом від 13 лютого 2004 р., № 300 затвердив Інструкцію про порядок підготовки, видання, подання на державну реєстрацію й систематизацію нормативно-правових актів Фонду.

З нашого погляду, ситуація, за якої органи виконавчої влади здатні самостійно встановлювати порядок прийняття власних актів управління (як нормативного, так і індивідуального характеру), шкодить не лише режиму законності в державі, а й в решті-решт законним правам і свободам громадян, руйнує систему стримувань і противаг, установлену поділом державної влади на 3 гілки. Розроблюючи власні правила підготовки, опрацювання й прийняття нормативно-правових актів, органи виконавчої влади намагаються їх максимально спростити, що, звичайно, негативно впливає на їх якість.

Слід чітко усвідомлювати, що згідно з процедурою прийняття таких актів управління (незалежно від того, є вона досконалою чи ні), щоденно приймається значна їх кількість у різноманітних сферах суспільного життя різними органами

виконавчої влади. З урахуванням цього факту вбачається доцільним опрацювати й прийняти законодавчий акт, за допомогою якого встановити чітку, виражену, науково обґрунтовану, ефективну, єдину для всієї системи органів виконавчої влади процедурну модель розробки і втілення в життя актів державного управління. Указаному акту належить не лише закріпити певні вимоги, що пред'являються до актів державного управління, обов'язкові стадії підготовки та їх прийняття, а й якомога докладніше врегулювати всі етапи цих стадій, наповнивши їх конкретним змістом.

Вирішення перелічених питань має, безумовно, важливе значення для вдосконалення нормотворчого процесу органів виконавчої влади в Україні, але, вважаємо, проблематика правотворчості має більш глибоку природу. Варто відзначити, що нині переважна більшість питань у царині діяльності виконавчої влади вирішується (як і в минулі роки) не в законах, а в підзаконних нормативно-правових актах Кабінету Міністрів, міністерств, державних комітетів та інших її органів. Саме тому існує можливість порушень прав і свобод громадян з боку останніх не тільки на етапі прийняття індивідуальних адміністративних актів, а й на рівні нормативної регла-

ментації в підзаконних актах, особливо в так званих відомчих. Хоча, слід визнати, можливість таких порушень значно знизилася після введення державної реєстрації нормативно-правових актів в органах юстиції.

Зважаючи на це, важливо, з одного боку, вдосконалювати процедуру розробки й прийняття нормативних актів органами виконавчої влади, а з другого – підвищити питому вагу законів у регулюванні процесів, що відбуваються у сфері її діяльності. До того ж треба поступово законодавчо обмежити право центральних органів виконавчої влади видавати загальнообов'язкові нормативні акти, що стосуються прав і свобод громадян.

Однією з проблем процедури прийняття правових актів управління є проблема визначення її етапи. У наукових джерелах існують різноманітні погляди на те, які стадії нормотворчого процесу слід вирізняти. Так, Ю.А. Тихомиров назвав їх 9: а) вивчення, аналіз суспільних явищ і процесів, виявлення потреби у їх правовій регламентації; б) визначення органів, суб'єктів, правомочних приймати правові рішення, та виду правового акта; в) прийняття рішення про його підготовку; г) розробка концепції, ідеї, аналізу майбутнього нормативно-правового акта; д) підго-

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

товка його проекту розробником, робочою групою, відповідним органом; е) попередній розгляд цього проекту; є) обговорення проекту громадськістю; ж) офіційне обговорення проекту акта відповідним органом з додержанням необхідних процедур; з) прийняття правового акта, його оформлення, підписання, видання, набрання чинності [8, с. 161, 162].

Другий підхід полягає у виокремленні 3-х стадій нормотворчого процесу: (а) підготовка акта; (б) прийняття рішення щодо нього; (в) доведення акта до відома виконавців і заінтересованих осіб [1, с. 167, 168].

Підхід третій виявляється у виділенні 5-ти стадій цього процесу: а) встановлення необхідності видання правового акта; б) розробка його проекту; в) внесення його на розгляд компетентного органу управління; г) обговорення проекту і прийняття рішення по ньому; д) оприлюднення прийнятого нормативного акта [3, с. 181].

Таким чином, визначити одноманітну модель етапів нормотворчого процесу майже неможливо. Це зумовлено, з одного боку, різноманітністю правових актів, що приймаються різними компетентними суб'єктами, а з другого – їх поділом на законодавчі й підзаконні правові акти. Тим більше, не можна

застосовувати однакову процедуру стосовно прийняття нормативних актів і актів індивідуального характеру. Тому, говорячи про стадійність цього процесу, варто підкреслити, що існують відповідні загальні стадії, що його характеризують, але їх перелік і змістовне наповнення може змінюватися залежно від того, який акт і яким суб'єктом приймається в конкретному випадку.

Дослідивши наукові роботи, присвячені питанням нормотворчого процесу, провівши аналіз існуючої практики прийняття органами виконавчої влади правових актів управління, а також положень, закріплених у підзаконних актах, що регламентують нормотворчу діяльність цих органів, можемо дійти висновку, що загальними стадіями стосовно видання правових актів, спільними для будь-яких актів і суб'єктів, що їх видають, є наступні: (1) підготовка акта; (2) прийняття рішення щодо нього; (3) доведення акта до відома виконавців і заінтересованих осіб.

Однак, на нашу думку, закріплення на законодавчому рівні лише 3-х указаних стадій як складової частини провадження з видання правових актів призведе до невиправданого звуження і предмета правового регулювання, і наукових досліджень цього важливого правового

явища. Здається доцільним все ж таки не обмежуватися встановленням єдиної класифікації стадій цього процесу, а, розуміючи багатоплановість нормотворчої діяльності, визначити необхідний перелік таких стадій і їх змістовне наповнення для

кожного суб'єкта нормотворчості з урахуванням видів правових актів, які він видає. Як вбачається, саме в даному напрямку й мають відбуватися подальші розвідки теоретичних засад правотворчої діяльності органів виконавчої влади.

**Список літератури:** 1. Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник для вузов. – М.: Изд-во БЕК, 1997. – 368 с. 2. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Вид. дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с. 3. Глазунова Н.И. Государственное (административное) управление: Учебник – М.: ТК Велби; изд-во «Проспект», 2006. – 359 с. 4. Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. – М.: Юрид. лит., 1972. – 258 с. 5. Каримов Д.А. Культура и техника законотворчества. – М.: Юрид. лит., 1996. – 160 с. 6. Нашиц А.М. Правотворчество: теория и законодательная техника. – М.: Прогресс, 1974. – 256 с. 7. Научные основы советского правотворчества, роль авторов / Под ред. Р.О. Халфиной. – М.: Наука, 1981. – 317 с. 8. Общая теория государства и права: Академ. курс: В 2-х т. – Т. 2: Теория права / Под. ред. М.Н. Марченко. – М.: Зерцало, 1998. – 528 с. 9. Офіційний вісник України. – 2007. – № 54. – Ст. 2180. 10. Поленина С.В. Законотворчество в Российской Федерации. – М.: Изд-во ИГП РАН, 1996. – 145 с. 11. Ющик О.І. Теоретичні основи законодавчого процесу. – К.: Парламент. вид-во, 2004. – 519 с.

*Надійшла до редакції 29.09.2008 р.*